SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS SIR GORDON SLYNN
vom 1. März 1988 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

Die griechische Regierung begehrt die Nichtigerklärung der Kommissionsentscheidung 86/187/EWG (ABl. 1986, L 136, S. 61; nachstehend: Entscheidung), mit der festgestellt wird, daß ein in Griechenland eingeführtes System von Zinsvergütungen bei der Ausfuhr aller Erzeugnisse mit Ausnahme von Erdölerzeugnissen (über das die Kommission nicht gemäß Artikel 93 Absatz 3 EWG-Vertrag unterrichtet worden war) eine mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbare Beihilfe darstelle.

Ihr Antrag auf Aussetzung des Vollzugs im Wege der einstweiligen Anordnung ist mit Beschluß des Präsidenten des Gerichtshofes vom 30. April 1986 zurückgewiesen worden.

Nach der in der Entscheidung und im Beschluß des Präsidenten beschriebenen Regelung wurden die Zinssätze für den Handel (die in Griechenland von der Bank von Griechenland festgesetzt werden) mit Wirkung von April 1983 wie folgt festgesetzt: 21,5 % für Industriedarlehen, 18,5 % für Darlehen für landwirtschaftliche Verarbeitungsbetriebe und 14 % für sogenannte Handwerksbetriebe. Nach dem Ergebnis der mündlichen Verhandlung galt der Zinssatz von 18,5 % entgegen dem, was beim Erlaß des Beschlusses des Präsidenten unterstellt wurde, für alle Unternehmen, die landwirtschaftliche Erzeugnisse verarbeiteten, unabhängig davon, ob sie die verarbeiteten Erzeugnisse ausführten.

Der Zinssatz von 10,5 % für Darlehen für die Vorfinanzierung und Finanzierung von Ausfuhren, der vor April 1983 im Rahmen eines Systems angewandt wurde, das im Zeitpunkt des Beitritts Griechenlands zu den Gemeinschaften galt, wurde abgeschafft. Zum Ausgleich der hieraus entstehenden Nachteile wurden den Exporteuren aller Erzeugnisse mit Ausnahme von Erdölerzeugnissen Zinsvergütungen von 6 % (3 % im Fall von zu 14 % vergebenen Darlehen) unter der Voraussetzung gewährt, daß die Verkaufserlöse schnell zurückgeführt und in Drachmen umgetauscht wurden.

Der verfügende Teil der Entscheidung beschränkt sich auf die Feststellung, daß die Regelung mit dem Gemeinsamen Markt nach Artikel 92 Absatz 1 EWG-Vertrag unvereinbar sei; die Kommission führt jedoch in der letzten Begründungserwägung der Entscheidung aus, daß die Entscheidung „den Maßnahmen nicht vorgreift, die die Kommission gegebenenfalls in bezug auf die Einziehung dieser Beihilfen bei den Empfängern oder die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft treffen wird". Artikel 1 stellt fest, daß „die Beihilfe, welche die griechischen Behörden unter bestimmten Voraussetzungen den Exporteuren von Agrarerzeugnissen des Anhangs II zum EWG-Vertrag, für die gemäß den Artikeln 42 und 43 EWG-Vertrag die Artikel 92 bis 94 des Vertrages uneingeschränkt gelten, sowie den Exporteuren aller anderen, nicht in diesem Anhang genannten Erzeugnisse mit Ausnahme von Erdölerzeugnissen in Form einer Zinsvergütung in Höhe von 6 % oder 3 % gewähren, gemäß Artikel 92 EWG-Vertrag

* Aus dem Englischen übersetzt.

mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar [ist] und aufgehoben werden [muß]".

Artikel 2 bestimmt: „Griechenland unterrichtet die Kommission binnen eines Monats nach Bekanntgabe dieser Entscheidung von den Maßnahmen, die es ergriffen hat, um dieser Entscheidung nachzukommen." Die von den griechischen Behörden auf die Entscheidung hin erlassenen Maßnahmen sind Gegenstand des Verfahrens in der Rechtssache 63/87 (Kommission/Griechenland).

Griechenland bringt drei Hauptrügen vor, bei denen nicht nach der Art der betreffenden Ausfuhren unterschieden wird. Sie gehen dahin, daß die Vergütungsregelung keine „staatliche Beihilfe" im Sinne von Artikel 92 Absatz 1 darstelle (und deshalb nicht nach Artikel 93 bekanntzugeben gewesen sei), daß die Vergütung nicht „aus staatlichen Mitteln" finanziert worden sei und daß die Kommission schließlich nicht dargetan habe, daß die Regelung den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtige.

Zur Begründung der ersten Rüge werden zwei Argumente vorgebracht, nämlich, daß die Vergütungsregelung gegenüber dem vor April 1983 geltenden System neutral habe sein sollen (sie habe nur die nachteiligen Auswirkungen des angehobenen Zinssatzes für Exporteure beseitigt und diesen keinen zusätzlichen Vorteil gewährt) und daß sie jedenfalls eine währungspolitische Maßnahme, keine Beihilferegelung, dargestellt habe.

Die Klägerin führt aus, da die Kommission die vorherige Regelung nicht nach Artikel 93 Absatz 1 überprüft und niemals festgestellt habe, daß sie mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar sei, könne sie jetzt nicht die Unvereinbarkeit der geänderten Regelung feststellen, da diese die gleichen Auswirkungen habe und im Fall von Darlehen mit Laufzeiten von mehr als sechs Monaten für Exporteure tatsächlich weniger vorteilhaft sei.

Obwohl die Kommission verschiedene Gründe für den Umstand anführt, daß sie das vorhergehende System nicht überprüft hat, weist sie zu Recht darauf hin, daß die geänderte Regelung unabhängig von der früheren Regelung beurteilt werden kann. Wenn die neue Regelung bestimmte Unternehmen oder die Produktion bestimmter Waren begünstigt und die übrigen Voraussetzungen von Artikel 92 Absatz 1 erfüllt, so ist sie eine Beihilferegelung und hätte gemäß Artikel 93 Absatz 3 entweder als neue Beihilfe oder als Umgestaltung einer bestehenden Beihilfe mitgeteilt werden müssen. Es ist unerheblich, ob sie günstiger oder weniger günstig als das System ist, das sie ersetzt, und ob dieses System eine Beihilferegelung war oder nicht und wenn ja, ob diese mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar war.

Eindeutig wurden die allgemein für Handelsgeschäfte in Griechenland geltenden Zinssätze nach der Regelung nur für Darlehen zur Finanzierung bestimmter Ausfuhren ermäßigt. Exportunternehmen erhalten deshalb durch eine Maßnahme, die die Kommission als Ausfuhrsubvention für den innergemeinschaftlichen Handel behandelt hat, einen eindeutigen Vorteil gegenüber Unternehmen, die im Inland verkaufen, und bestimmten anderen Exporteuren. Die entsprechende Schlußfolgerung der Kommission wird durch das Urteil in den verbundenen Rechtssachen 6 und 11/69 (Kommission/Frankreich, Slg. 1969, 523) gestützt, in dem der Gerichtshof festgestellt hat, daß ein Vorzugsrediskontsatz für die Ausfuhr eine Beihilfe im Sinne von Artikel 92 Absatz 1 darstellt.

Dieses Urteil ist auch für den zweiten Teil der ersten Rüge Griechenlands von Bedeutung, wonach die Regelung eine währungspolitische Maßnahme sei. Die Klägerin macht geltend, mit der Regelung solle die Zahlungsbilanz des Landes dadurch verbessert werden, daß die Exporteure veranlaßt würden, die Erlöse ihrer Verkäufe zurückzuführen und in Drachmen umzutauschen anstatt ausländische Währungen zu behalten, um insbesondere vom Sinken des Wechselkurses der Drachme zu profitieren. Exporteure hätten als solche nicht begünstigt werden sollen.

Die Kommission bezweifelt, daß das vorangegangene System solche Praktiken gefördert habe und daß das neue System tatsächlich Abhilfe schaffe. Sie führt auch aus, daß Maßnahmen wie Bußgelder, die keine Schutzwirkung hätten, zur Erreichung desselben Ziels angewandt werden könnten.

Wie dem auch sei, rechtlich ist eindeutig, daß trotz der relativen Freiheit der Mitgliedstaaten im Währungsbereich auf diesem Gebiet getroffene Maßnahmen unter Artikel 92 fallen können. Wie der Gerichtshof entschieden hat, als er das gegenteilige französische Vorbringen im Fall des Vorzugsrediskontsatzes zurückwies, geben „die Artikel 108 Absatz 3 und 109 Absatz 3 den Gemeinschaftsorganen Ermächtigungs- und Eingriffsbefugnisse, die gegenstandslos wären, wenn die Mitgliedstaaten unter dem Vorwand, ihr Vorgehen falle ausschließlich unter die Währungspolitik, einseitig und ohne der Kontrolle dieser Organe unterworfen zu sein, von den sich aus diesen Vertragsbestimmungen für sie ergebenden Verpflichtungen abweichen dürften"; der in Artikel 5 niedergelegte Grundsatz der Solidarität finde seinen Ausdruck in Artikel 108, und deshalb sei es „nicht zulässig, in Ausübung der den Staaten vorbehaltenen Zuständigkeiten einseitig Maßnahmen zu ergreifen, die der Vertrag verbietet". Der Gerichtshof hat deshalb festgestellt, daß der Vorzugssatz eine Beihilfe im Sinne von Artikel 92 darstellt.

Desgleichen begünstigt hier die fragliche Vergütungsregelung, unabhängig von den Gründen, die die griechischen Stellen zu ihrem Erlaß veranlaßten, die Exporteure und fällt deshalb unter Artikel 92, wenn die übrigen Voraussetzungen dieses Artikels, die Gegenstand der zweiten und dritten mit der Klage geltend gemachten Rüge darstellen, erfüllt sind. Ich würde deshalb die erste Rüge zurückweisen.

Die zweite Rüge geht dahin, daß die Vergütung nicht aus staatlichen Mitteln gewährt werde. Zwei offensichtlich einander widersprechende Behauptungen werden aufgestellt, und zwar erstens, daß die Handelsbanken die Vergütung aus eigenen Mitteln zahlten (Erträge aus fristgebundenen Anlagen von Eigenmitteln), und zweitens, daß den Exporteuren tatsächlich nur erstattet werde, was ihnen bereits zustehe. Der Präsident des Gerichtshofes hat in Nummer 11 seines Beschlusses im Verfahren der einstweiligen Anordnung ausgeführt: „Die mündliche Verhandlung hat ergeben, daß die Zinsvergütungen, die die Geschäftsbanken ihren Kunden aus der Exportwirtschaft auf die bewilligten Darlehen gewährten, nicht aus dem Eigenkapital dieser Banken finanziert wurden, sondern daß sie diesen Banken von der Bank von Griechenland ... rückvergütet wurden." Aus diesem Grund hat er weiter ausgeführt: „In diesem Verfahrensstadium fällt es schwer, anzunehmen, daß diese Gelder nicht aus staatlichen Mitteln herrühren."

Nach Erlaß des Beschlusses des Präsidenten hat sich weder im schriftlichen Verfahren noch in der mündlichen Verhandlung in der Hauptsache ein Umstand ergeben, der den Gerichtshof veranlassen könnte, einen anderen Standpunkt einzunehmen. Insbesondere hat Griechenland nicht versucht, zu bestreiten, daß den die Kredite vergebenden Banken die Erstattungen von der Zentralbank rückvergütet werden.

Mehr noch, wie die Kommission ausführt, ist die Bank von Griechenland gesetzlich ermächtigt, die Währungspolitik der Regierung durchzuführen, der Gouverneur der Bank wird von der Regierung ernannt und mehr als die Hälfte der Geschäftsbanken werden tatsächlich vom Staat oder für dessen Rechnung geleitet; keine dieser Behauptungen ist von der griechischen Regierung bestritten worden.

Schließlich ergibt sich „bereits aus dem Wortlaut des Artikels 92 Absatz 1 ..., daß staatliche Beihilfen nicht nur solche sind, die aus staatlichen Mitteln finanziert werden", wie der Gerichtshof in seinem Urteil in der Rechtssache 290/83 (Kommission/Frankreich, Slg. 1985, 439, 449) entschieden hat. In diesem Urteil hat der Gerichtshof auch auf das Urteil in der Rechtssache 78/76 (Steinike und Weinlig/Deutschland, Slg. 1977, 595) verwiesen, in dem er entschieden hat, daß nicht danach zu unterscheiden ist, „ob die Beihilfe unmittelbar durch den Staat oder durch von ihm zur Durchführung der Beihilferegelung errichtete oder beauftragte öffentliche oder private Einrichtungen gewährt wird" (S. 612 f.). Diese Urteile wurden durch das Urteil vom 2. Februar 1988 in den verbundenen Rechtssachen 67, 68 und 70/85 (Kwekerij Gebroeders Van der Kooy BV und andere/Kommission, Slg. 1988, 219) bestätigt.

Es genügt meines Erachtens zur Erfüllung der Voraussetzungen von Artikel 92, daß die Beihilfe auf Weisung des Staates oder von einer vom Staat hierzu ermächtigten Einrichtung wie der Bank von Griechenland gezahlt wird, auch wenn sie nicht unmittelbar aus staatlichen Mitteln finanziert wird, wie es bei dieser Regelung sicher der Fall war. Die zweite Rüge ist daher nicht begründet.

Die dritte Rüge geht dahin, daß die Kommission in der Entscheidung das Vorhandensein von Auswirkungen auf den innergemeinschaftlichen Handel und den Wettbewerb nicht bewiesen habe.

Die Klägerin führt aus, die Kommission müsse sich auf konkrete Zahlen stützen, um darzutun, daß die griechischen Exporte infolge der Beihilfe gestiegen seien, während sich die Entscheidung auf eine bloße Behauptung beschränke. Tatsächlich hätten die griechischen Exporte insbesondere auf dem Getreidesektor Boden verloren.

Die Kommission geht jedoch von dem Standpunkt aus, den der Gerichtshof in seinem Urteil in der Rechtssache 730/79 (Philip Morris Holland/Kommission, Slg. 1980, 2671, 2688 f.) eingenommen hat, wonach dann, wenn „eine von einem Mitgliedstaat gewährte Finanzhilfe die Stellung eines Unternehmens gegenüber anderen Wettbewerbern im innergemeinschaftlichen Handel [verstärkt], ... dieser als von der Beihilfe beeinflußt erachtet werden [muß]". Die Vermutung einer Auswirkung auf den innergemeinschaftlichen Handel findet sich auch im Urteil in den verbundenen Rechtssachen 296 und 318/82 (Niederlande und Leeuwarder Papierwarenfabriek BV/Kommission, Slg. 1985, 809), in dem der Gerichtshof festgestellt hat, daß sich „in bestimmten Fällen ... bereits aus den Umständen, unter denen die Beihilfe gewährt worden ist, ergeben [kann], daß sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigt und den Wettbewerb verfälscht oder zu verfälschen *droht*" (S. 824). Das Wort „droht" dient als Hinweis darauf, daß Artikel 92 sowohl für mögliche als auch für gegenwärtige Auswirkungen gilt.

In Abschnitt V der Entscheidung wird ausgeführt:

„Die Zinsvergütungen in Höhe von 6 % bzw. 3 %, die ab 1983 von Griechenland für die Ausfuhr von Erzeugnissen dieses Landes mit Ausnahme von Erdölerzeugnissen gewährt wurden, erleichtern künstlich den Absatz dieser Erzeugnisse auf den inner- und außergemeinschaftlichen Märkten, da sich durch sie die Kosten beim Verkauf auf den Ausfuhrmärkten deutlich verringern.

Hierbei ist zum einen zu bedenken, daß die griechischen Erzeugnisse in hohem Maße in den Außenhandel gelangen (1982 entfielen 46,3 % der griechischen Ausfuhren (Wert: 4 381 Mio ECU) auf Verkäufe an andere Mitgliedstaaten; 1984 belief sich der Wert der Ausfuhren auf 13,6 % des Bruttoinlandsprodukts), und zum anderen, daß die griechischen Unternehmen und die der übrigen Mitgliedstaaten im Exporthandel in lebhaftem Wettbewerb miteinander stehen.

Außerdem bietet diese Maßnahme (deren Bedeutung direkt vom Ausfuhrvolumen abhängt), indem sie die Erschließung neuer Absatzmärkte oder zumindest die Sicherung von Absatzmärkten erleichtert, den griechischen Erzeugern einen Anreiz, mehr zu erzeugen, wodurch sie zum einen — unter anderem aufgrund der Skalengewinne — ihre Produktionskosten verringern und zum anderen aufgrund dieser geringeren Produktionskosten ihre Wettbewerbsfähigkeit auf allen Märkten verbessern können."

Es gab genügend Tatsachen — insbesondere die den Exporteuren gezahlte erhebliche Vergütung —, aus denen die Kommission den Schluß ziehen konnte, daß der innergemeinschaftliche Handel beeinträchtigt war oder beeinträchtigt zu werden drohte; dieser Schluß wird in der Entscheidung in einer Artikel 190 EWG-Vertrag genügenden Weise zum Ausdruck gebracht. Die dritte Rüge vermag mich deshalb nicht zu überzeugen.

Schließlich hat die Klägerin in der mündlichen Verhandlung die Ansicht vertreten, daß die Kommission mit ihrem Vorbringen, wonach die Vergütungsregelung den innergemeinschaftlichen Handel beeinträchtige, ausgeschlossen sei, da sie im Zusammenhang mit dem EAGFL-Jahresabschluß erklärt habe, daß die Beihilfe aufgrund der Regelung völlig unbedeutend sei und Griechenland nicht angelastet werden dürfe. Wie die Kommission ausführt, ist dies ein neues Vorbringen und deshalb unzulässig. Ich würde darüber auf dieser Grundlage entscheiden.

Selbst wenn diese Tatsachen jedoch zutreffen, ändert dies nichts an der in der Entscheidung getroffenen Feststellung, daß die Vergütungsregelung eine Beihilfe im Sinne von Artikel 92 darstellt. Es zeigt nur, daß sich die Kommission aus Gründen, über die im vorliegenden Verfahren nicht zu befinden ist, dafür entschieden hat, die Entscheidung nicht durchzuführen.

Die vorliegende Klage sollte deshalb meines Erachtens abgewiesen und Griechenland sollte zur Tragung der der Kommission entstandenen Kosten einschließlich der Kosten des Verfahrens der einstweiligen Anordnung verurteilt werden.